

***Sygn. akt I ACa 1775/15***

## WYROK

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 listopada 2016 r.

Sąd Apelacyjny w Warszawie I Wydział Cywilny w składzie następującym:

Przewodniczący: SSA Robert Obrębski (spr.)

Sędziowie: SA Katarzyna Polańska - Farion

SO (del.) Agnieszka Wachowicz-Mazur

Protokolant: Karolina Długosz-Żółtowska

po rozpoznaniu w dniu 4 listopada 2016 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa M. K.

przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej i Prezydenta (...) W.

o zapłatę

na skutek apelacji obu stron

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 3 lipca 2015 r., sygn. akt I C 480/13

1. ***oddala obie apelację;***

2. ***znosi wzajemnie między stronami koszty postępowania apelacyjnego.***

Sygn. akt IA Ca 1775/15

## UZASADNIENIE

Pozwem z dnia 19 kwietnia 2013 r. M. K. wniósł o zasądzenie od Skarbu Państwa – Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej kwoty 366667 zł tytułem odszkodowania za utratę nieruchomości położonej przy zbiegu ulic (...) w W., składającej się z działek nr (...), które wchodziły w skład dawnej nieruchomości hipotecznej (...) (...) objętej skutkami dekretu z 26 października 1945r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze (...), będącej własności J. K., której wniosek o przyznanie własności czasowej do tej nieruchomości nie został uwzględniony negatywną decyzją dekretową Prezydenta (...) W. z 30 sierpnia 1949 r., utrzymaną w mocy decyzją Ministra Budownictwa z 5 kwietnia 1950 r., z powodu stwierdzenia, decyzją nadzorcą Ministra Infrastruktury z 30 lipca 2010 r., nieważności obu podanych decyzji dekretowych, i nieuwzględnienia, decyzją Prezydenta (...) W. z 12 grudnia 2011 r., wniosku dekretowego, który był uzasadniony w dacie jego złożenia przez poprzednią właścicielkę. Dalsze korzystanie z nieruchomości, w ocenie powoda, dało się bowiem pogodzić z przeznaczeniem nieruchomości w planie jej zagospodarowania. Według powoda, zostały więc spełnione wszystkie przesłanki odszkodowawczej odpowiedzialności Skarbu Państwa. Jej podstawa prawna nie została jednak określona w pozwie.

Podczas rozprawy przeprowadzonej w dniu 2 grudnia 2013 r. powód podał, ponad twierdzenia i oceny zawarte w pozwie, że postawę powództwa też stanowi nieuwzględnienie wniosku dekretowego w zakresie dotyczącym działki

nr (...), która wchodziła w skład wskazanej w pozwie nieruchomości hipotecznej. Jako podstawę dochodzonego roszczenia wskazywał również nierozpoznanie wniosku dekretowego do czasu jego ostatecznego nieuwzględnienia, decyzją z 12 grudnia 2011 r. Opierając powództwo również na tej podstawie i podnosząc, że przy obliczaniu wysokości odszkodowania uwzględniony powinien zostać stan nieruchomości oraz jej potencjalne przeznaczenie w podanej dacie, pismem z 17 marca 2015 r. powód rozszerzył powództwo. Domagał się bowiem finalnie zasądzenia na swoją rzecz odszkodowania z wysokości 4896089 zł z odsetkami od daty wyroku do dnia zapłaty tytułem naprawienia szkody związanej z trzema działkami podanymi w pozwie. Pismem z 5 maja 2015 r. wskazywał natomiast, że podane odszkodowanie obejmuje również utratę działki nr (...).

Strona pozwana wносиła o oddalenie powództwa w całości. Zaprzeczała, aby J. K. złożyła wniosek dekretowy co do nieruchomości, które zostały wskazane w pozwie. Powoływała się na negatywne decyzje dekretowe, z których wynikało przede wszystkim, że taki wniosek nie został złożony, oraz na decyzję nadzorczą, w której również nie zostało to ustalone. Zaprzeczała, aby wpis w rejestrze wniosków dekretowych przesądzał o złożeniu wniosku, który by nie był uzasadniony, nawet gdyby został złożony w terminie. Korzystanie ze wskazanych nieruchomości nie dało się bowiem pogodzić z ich przeznaczeniem zgodnie z planem zagospodarowania, który obowiązywał w dacie wydania tych decyzji, których nieważność została stwierdzona decyzją nadzorczą z 30 lipca 2010 r. Okoliczność wydania obu decyzji nie pozwalała ponadto na uznanie, że podstawę powództwa może stanowić zaniechanie rozpoznania wniosku z art. 7 ust. 1 dekretu (...). Pozwana zaprzeczała więc, by między wydaniem tych decyzji a doznaniem szkody przez poprzednika prawnego powoda istniał adekwatny związek przyczynowy oraz by strona pozwana dopuściła się, na tle okoliczności podanych w pozwie, bezprawnego zaniechania rozpoznania oraz rozstrzygnięcia o wniosku, który nie został złożony i byłby bezzasadny. Strona pozwana powoływała się też na przedawnienie roszczenia, które zostało oparte zaniechaniu rozpoznania wniosku dekretowego, jak również roszczenia z art. 160 k.p.a. w zakresie dotyczącym działki nr (...), o którą podstawa powództwa została rozszerzona w toku postępowania z naruszeniem trzyletniego terminu określonego w § 6 tego podanego przepisu.

Wyrokiem z dnia 3 lipca 2015 r. Sąd Okręgowy zasądził od pozwanego Skarbu Państwa na rzecz powoda kwotę 1218800 zł z ustawowymi odsetkami od dnia jego wydania do daty zapłaty. Oddalił zaś powództwo w pozostałym zakresie i ustalił, że przy stosunkowym rozliczeniu kosztów powoda obciąża 75 % wydatków z tego tytułu, pozwany powinien natomiast ponieść 25 % kosztów procesu. Szczegółową ich kalkulację Sąd Okręgowy pozostawił referendarzowi sądowemu.

Na podstawie zebranych dowodów, w tych dokumentów złożonych przez strony oraz opinii trzech różnych biegłych, których zostali powołani na potrzeby określenia wartości wszystkich czterech spornych działek według przeznaczenia tych nieruchomości w okresie przedwojennym, na koniec lat 40-tych ubiegłego wieku i 2011 r., Sąd Okręgowy ustalił okoliczności, które w większości nie były sporne, z wyjątkiem faktu złożenia wniosku dekretowego co do nieruchomości hipotecznej nr (...) (...) o łącznej powierzchni 1219 m<sup>(2)</sup>, której właścicielką przed wejściem w życie dekretu była J. K., czyli poprzedniczka prawna powoda. Ustalając, że taki wniosek został złożony, Sąd Okręgowy oparł się na decyzji Prezydenta (...) W. z dnia 12 grudnia 2011 r. Na potrzeby jej wydania, w oparciu o adnotację poczynioną w rejestrze wniosków dekretowych, zostało bowiem ustalone, że taki wniosek został jednak złożony. Okoliczność jego złożenia została ponadto potwierdzona przez świadków przesłuchanych w sprawie, wynikała z zaświadczenia wydanego przez (...) z 6 września 2013 r., a przede wszystkim została również ustalona na potrzeby rozstrzygnięcia przez Sąd Apelacyjny sprawy IA Ca 1157/13, która dotyczyła tożsamyh roszczeń innych spadkobierców J. K. na tle tej samej nieruchomości objętej skutkami dekretu (...). Na gruncie tożsamego sporu z udziałem strony pozwanej, uchylając wyrok Sądu Okręgowego z dnia 24 kwietnia 2013 r., II C 615/12, wyrokiem z dnia 5 marca 2014 r. wydanym w sprawie IA Ca 1157/13, Sąd Apelacyjny ustalił, że J. K. złożyła w terminie wniosek dekretowy co do działek objętych podstawami obu powództw wniesionych przez różnych jej spadkobierców, w tym przez powoda, pomimo tego, że w negatywnej decyzji dekretowej Prezydenta (...) W., która, jak ustalił Sąd Okręgowy, została wydana 30 sierpnia 1949 r., za przyczynę jego nieuwzględnienia podana została okoliczność jego niezłożenie w terminie, jak również niezależnie od tego, że zostało to potwierdzone w uzasadnieniu decyzji Ministra Budownictwa, która została wydana, jak ustalił Sąd Okręgowy, w dniu 5 kwietnia 1950 r. Wynikało z niej ponadto, jak podał Sąd Okręgowy, że z tego powodu nie

należało jednak wydawać negatywnej decyzji dekretowej, jak też że dalsze korzystanie z nieruchomości hipotecznej nr (...) - A nie dało się pogodzić z jej przeznaczeniem na cele użyteczności publicznej.

Sąd Okręgowy ustalił ponadto, że decyzją Ministra Infrastruktury z dnia 30 lipca 2010 r., wydaną na skutek ponownego rozpoznania wniosku, który nie został pierwotnie uwzględniony, stwierdzona została nieważność decyzji z dnia 30 sierpnia 1949 r. oraz z 5 kwietnia 1950 r. w odniesieniu do działek nr (...), jak też ich wydanie z naruszeniem prawa co do działki nr (...). W treści uzasadnienia wydanej decyzji nadzorczej zostało ponadto wskazane, jak podał Sąd Okręgowy, że przyczyną wadliwości powołanych decyzji było ich wydanie z powodu niezłożenia przez J. K. wniosku dekretowego. Nie zostało natomiast przez organ nadzorczy ustalone, jak podał Sąd Okręgowy, czy taki wniosek został złożony i czy zachowany został termin przewidziany dekretem.

Według ustaleń Sądu Okręgowego, w uzasadnieniu decyzji Prezydenta (...) W. z 12 grudnia 2011 r. zostało ustalone, na podstawie wzmianki poczynionej w rejestrze wniosków dekretowych, że J. K. złożyła w terminie wniosek o przyznanie własności czasowej do wskazanej nieruchomości dekretowej. Jako przyczyna jego nieuwzględnienia powołaną decyzją zostały jednak podane okoliczności związane z aktualnym przeznaczeniem działki nr (...) pod linie rozgraniczające ul. (...), zaś działek nr (...) na teren komunikacji pieszej. Ustalone również zostało, że działka (...) została oddana w użytkowanie wieczyste (...) spółki z o.o. w W.. Według ustaleń Sądu Okręgowego, tylko działka nr (...) stanowiła własność Skarbu Państwa do początku 1999 r., czyli do moment jej nabycia na własność przez Powiat (...), na podstawie decyzji Wojewody (...) z 4 czerwca 2012 r. Pozostałe ze wskazanych działek, z dniem 27 maja 1990 r. stały się z mocy prawa własnością (...) W.. Sąd Okręgowy ustalił, że obecnie żadna z wymienionych działek, mimo podanego ich przeznaczenia, nie została objęta wiążącym planem zagospodarowania przestrzennego. Były one natomiast objęte planem z 1931 r., w którym były przeznaczone pod zabudowę zwartą do pięciu lub sześciu kondygnacji. W planie zagospodarowania (...) uchwalonym, jak ustalił Sąd Okręgowy, przez Biuro Odbudowy Stolicy i obowiązującym do końca 1950 r., a więc w okresie wydania negatywnych decyzji dekretowych z 30 sierpnia 1949 r. oraz 5 kwietnia 1950 r., zostały natomiast przeznaczone pod budynki użyteczności publicznej z zostawieniem niezabudowanej części terenu pod dziedzińce, zieleńce, postoje i przejścia dla pieszych oraz na drogi wraz z urządzeniami pomocniczymi. Wartość działki nr (...), w oparciu o opinię biegłego J. S., według stanu na datę wydania obu wskazanych decyzji nadzorczych oraz cen aktualnych, została ustalona przez Sąd Okręgowy na kwotę 8103912 zł.

Oceniając znaczenie prawne dokonanych ustaleń, Sąd Okręgowy uznał za uzasadnione częściowo powództwo o odszkodowanie z art. 160 k.p.a. tylko w zakresie dotyczącym trzech działek wskazanych w pozwie, z wyłączeniem więc działki nr (...), w stosunku do której powództwo zostało rozszerzone w trakcie postępowania, podczas rozprawy z 2 grudnia 2013 r., a więc po upływie terminu przedawnienia takiego roszczenia, wynikającego z § 6 powołanego przepisu, liczonego w decyzji nadzorczej z 30 lipca 2010 r. Za zasadny Sąd Okręgowy uznał więc zarzut przedawnienia tej części roszczenia, która dotyczyła działki nr (...). Omawiając szeroko przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa z tytułu zaniechania rozpoznania wniosku dekretowego poprzedniczki prawnej powoda, który powinien zostać rozpoznany, jak uznał Sąd Okręgowy, do 16 lutego 1949 r., czyli w ciągu sześciu miesięcy od daty jego złożenia, Sąd Okręgowy nie dopatrył się bezprawności po stronie Skarbu Państwa w sytuacji, gdy decyzją Prezydenta (...) W. z 30 sierpnia 1949 r., utrzymaną w mocy decyzją Ministra Budownictwa z 5 kwietnia 1950 r., ten wniosek został załatwiony negatywnie. Wymagane decyzje dekretowe zostały więc podjęte i obowiązywały do momentu stwierdzenia ich nieważności wobec działek (...) oraz niezgodności z prawem w stosunku do działki nr (...), decyzją Ministra Infrastruktury z 30 lipca 2010 r. Według Sądu Okręgowego, nie było uzasadnione uwzględnienie powództwa opartego na nierozpoznaniu wniosku dekretowego złożonego przez J. K.. Za uzasadniony Sąd Okręgowy uznał ponadto zarzut strony pozwanej dotyczący przedawnienia roszczenia opartego na zaniechaniu rozpoznania wniosku dekretowego. Jeśli bowiem, jak uznał Sąd Okręgowy, organy Skarbu Państwa były właściwe w tym zakresie, w odniesieniu do działek nr (...), do 27 maja 1990 r., czyli do momentu, w którym rozpoznawanie takich wniosków przeszło do kompetencji organów samorządowych, stosownie do ustawy z 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej raz o zmianie niektórych ustawy, według Sądu Okręgowego, w dniu 27 maja 1990 r., zaś w odniesieniu do działki nr (...) - w dniu 1 stycznia 1999 r., czyli w dacie jej nabycia przez Powiat (...), ustał stan zaniechania po stronie Skarbu Państwa. Od podanych dat należało

więc, według Sądu Okręgowego, liczyć dziesięcioletni termin przedawnienia roszczenia dotyczącego zaniechania rozpoznania wniosku dekretowego, które wówczas znajdowało podstawę w art. 417 § 1 k.c. W odniesieniu do każdej z wymienionych działek termin ten upłynął jednak przed wniesieniem pozwu z 19 kwietnia 2013 r. Roszczenie oparta na wskazanej podstawie z obu podanych przyczyn nie zostało więc uwzględnione przez Sąd Okręgowy.

W odniesieniu do działek nr (...), które zostały wskazane już w pozwie złożonym przed upływem trzech lat od wydania decyzji nadzorczej z 30 lipca 2010 r., za uzasadnione Sąd Okręgowy uznał roszczenie oparte na art. 160 k.p.a. ze względu na wykazanie przez powoda przesłanek odpowiedzialności Skarbu Państwa przewidzianej tym przepisem. Wydanie decyzji nadzorcze z podanej daty, którą stwierdzona została nieważność decyzji dekretowych z 30 sierpnia 1949 r. oraz z 5 kwietnia 1950 r., przesądziło o bezprawności działania organów państwowych w zakresie nieuwzględnienia wniosku J. K. o przyznanie własności czasowej. Wykazana, według Sądu Okręgowego, została również szkoda po stronie powoda. Decyzją Prezydenta (...) W. z dnia 12 grudnia 2011 r. na rzecz następców prawnych J. K., w tym powoda, który odziedziczył trzecią część spadku po dawnej właścicielce, jej wniosek dekretowy nie został bowiem ostatecznie uwzględniony ze względu na aktualne przeznaczenie wskazanych działek, przede wszystkim pod drogi i ich urządzenia pomocnicze. Wykazany został, w ocenie Sądu Okręgowego, związek przyczynowy między rzeczywistą szkodą powoda a bezprawnym działaniem organów państwowych. Wniosek złożony przez J. K., jak uznał w tej sprawie Sąd Okręgowy, był uzasadniony. Korzystanie z podanych działek dało się bowiem pogodzić ich przeznaczeniem w planie, który obowiązywał przez wejściem życie dekretu (...). Pochodził bowiem z 1931 r. Było też możliwe, zdaniem Sądu Okręgowego, do pogodzenia z ich przeznaczeniem w planie miejscowym(...) z dnia 27 sierpnia 1949 r., który obowiązywał do końca 1950 r. Opierając się na założeniu, że ustalenie wysokości odszkodowania dochodzonego zgodnie z art. 160 k.p.a. winno uwzględniać stan nieruchomości objętej działaniem dekretu z momentu wystąpienia zdarzenia będącego źródłem szkody, czyli z daty wydania obu negatywnych decyzji dekretowych, oraz że o zasadności wniosku dekretowego, na gruncie przesłanek określonych w art. 7 ust. 2 dekretu decydować powinno przeznaczenie działek w okresie, w którym wskazane decyzje zostały wydane, Sąd Okręgowy doszedł do przekonania, że rozstrzygnięcie o zasadności żądania pozwu wymagało zbadania czy dalsze korzystanie przez dawnych właścicieli trzech działek wskazanych w pozwie dało się pogodzić z planem(...)czyli pod budynki użyteczności publicznej. Odwołując się do rozporządzenia z 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli, obowiązującym w okresie powojennym, czyli wskazując, że takimi budynkami były również świątynie, teatry, kinematografy, strzelnice, cyrki, szkoły, hotele, hale targowe i szpitale, jak również że prowadzenie takich placówek nawet przez osoby prywatne nie było jeszcze zabronione w podanym okresie, Sąd Okręgowy doszedł ostatecznie do przekonania, że korzystanie z działki nr (...) przez poprzednią ich właścicielką oraz jej następców prawnym można było pogodzić z ich przeznaczeniem w planie(...)w okresie wydania negatywnej decyzji dekretowej, czyli że wniosek złożony w terminie na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu przez J. K. był uzasadniony, a jego nieuwzględnienie spowodowało szkodę w majątku powoda, do naprawienia której Skarb Państwa był zobowiązany zgodnie z art. 160 k.p.a. Nie zasługiwały bowiem na uwzględnienie, w przekonaniu Sądu Okręgowego, zarzuty dotyczące niewyczerpania drogi postępowania administracyjnego, dotyczącego przyznania innej nieruchomości, ani nieuchronność wywłaszczenia dawnych właścicieli trzech spornych działek. Sąd Okręgowy nie uwzględnił z drugiej strony zarzutu powoda, jakoby podnosząc zarzutu przedawnienia roszczenia objętego pozwem, strona pozwana nadużyła posiadanego prawa do podniesienia takiego zarzutu. Stosując na bazie tych założeń reguły ustalenia odszkodowania dochodzonego na podstawie art. 160 k.p.a., wynikające z art. 363 § 2 k.c., przy posiłkowym zastosowaniu art. 155 ustawy o gospodarce nieruchomościami, czyli obliczając należne powodowi odszkodowanie o oparciu o aktualną wartość trzech działek, których stan, w tym przeznaczenie, wynikał z planu (...) obowiązującego w dacie wydania decyzji, które stanowiły źródło szkody, czyli przy pominięciu opinii, które uwzględniały działkę nr (...) i określały wartość pozostałych działek albo według planu z 1931 r. albo też według ich przeznaczenia aktualnego, a więc obowiązującego także w dacie wydania niekorzystnej dla powoda decyzji z 12 grudnia 2011 r., należne M. K. odszkodowanie, w części proporcjonalnej do udziału uprawnionego w spadku po J. K., Sąd Okręgowy wyliczył na kwotę 1218800 zł, do wysokości której powództwo zostało uwzględnione. Z opisanych powodów zostało natomiast oddalone w pozostałym zakresie. O kosztach procesu Sąd Okręgowy orzekł zaś stosownie do zasady stosunkowego ich podziału pomiędzy strony, czyli

na podstawie art. 100 k.p.c. Zgodnie z kolei z art. 108 § 1 k.p.c., szczegółowe ich rozliczenie zostało pozostawione referendarzowi.

Apelacje od wyroku Sądu Okręgowego wniosły obie strony, z tym że po stronie powoda wniesione zostały dwie osobne apelacje z tej samej daty, które w znacznym zakresie oparte zostały na podobnych zarzutach. W apelacji, która została podpisana przez pełnomocnika reprezentującego powoda od początku postępowania, wyrok Sądu Okręgowego został zaskarżony w części oddalającej powództwo i orzekającej o kosztach procesu. Został w niej podniesiony zarzut naruszenia przez Sąd Okręgowy art. 1 Protokołu 1 Dodatkowego Konwencji o Ochronie Podstawowych Praw i Wolności oraz art. 17 Konstytucji RP poprzez zasądzenie na rzecz powoda zaniżonego odszkodowania w relacji od rynkowej wartości nieruchomości stanowiącej własność powoda, którego szkoda została naprawiona w części wskutek „arbitralnego działania władzy państwowej”. W dalszej kolejności został podniesiony zarzut nierozpoznania istoty sprawy przez Sąd Okręgowy i uwzględnienia bezzasadnego zarzutu przedawnienia roszczenia wskutek nieuzasadnionego przyjęcia, że podstawa roszczenia podana w pozwie nie obejmowała działki nr (...) oraz że nie została oparta na administracyjnym zaniechaniu w zakresie dotyczącym tej działki. Następny zarzut dotyczył zaś naruszenia przez Sąd Okręgowy art. 123 § 1 k.p.c. poprzez przyjęcie, że liczne czynności powoda i poprzedników skarżącego, polegające na domaganiu się od Skarbu Państwa odszkodowania za sporną nieruchomość, nie przerwały biegu przedawnienia roszczenia z art. 160 k.p.a. w zakresie dotyczącym działki nr (...). Kolejny zarzut apelacji powoda dotyczył niezastosowania przez Sąd Okręgowy art. 422 i art. 417 k.c. poprzez uznanie, że pozwany nie odpowiada za działania i zaniechanie Skarbu Państwa sprzed 1990 r., wynikające z przeoczenia, że strona pozwana czerpała korzyści ze szkody wyrządzonej powodowi, w tym związane z rozporządzeniem działką nr (...) i pobieraniem opłat z tytułu jej użytkowania wieczystego. W następnej kolejności skarżący zarzucił Sądowi Okręgowemu naruszenie art. 2 ustawy z 16 lutego 2007 r. o zmianie ustawy kodeks cywilny 120 w zw. z art. 121 pkt 4 i art. 123 oraz w zw. z art. 442 i art. 442<sup>1</sup> k.c. poprzez bezpodstawne uznanie, że roszczenie z tytułu zaniechania rozpoznania wniosku dekretowego uległo przedawnieniu zanim rozpoczął bieg termin przedawnienia, czyli zanim powstała szkoda wywołana zaniechaniem jego rozpoznania. Podany zarzut skarżący łączył z nierozpoznaniem istoty sprawy oraz naruszeniem przez Sąd Okręgowy art. 386 § 4 k.p.c. Kolejny zarzut odnosił się do naruszenia art. 363 § 2 w zw. z art. 1 Protokołu poprzez nieuzasadnione uznanie ze strony Sądu Okręgowego, że odszkodowanie obliczone według stanu każdej działki z okresu wydania bezprawnych decyzji, spełniło kompensacyjny cel i ochronę naruszonej własności powoda, który zarzucił Sądowi Okręgowemu, w następnej kolejności, naruszenie art. 5 k.c. w zw. z art. 117 § 2 k.c. oraz art. 7 ust. 1 i 2 dekretu przez bezpodstawne uwzględnienie zarzutu przedawnienia roszczenia i przeoczenie, że jego podniesienie stanowiło przejaw nadużycia prawa podmiotowego przez stronę pozwaną. Powód powoływał się również na zarzut naruszenia przez Sąd Okręgowy art. 193 § 3 k.p.c. poprzez bezzasadne uznanie, że sprecyzowanie powództwa podczas rozprawy w dniu 2 grudnia 2013 r. stanowiło zgłoszenie nowego roszczenia obok dotychczasowego, jak również sprzeczne z art. 233 § 1 w zw. z art. 278 k.p.c. i art. 417 k.c. ustalenie szkody na podstawie opinii biegłego sądowego J. S., wynikające z przeoczenia, że stan zaniechania w zakresie rozpoznania wniosku dekretowego, który był podstawą roszczenia, ustał dopiero w wyniku wydania decyzji z 12 grudnia 2011 r. i z 27 lipca 2012 r., czyli że zasady logiki i doświadczenia życiowego nie pozwalały na ustalenie kwoty odszkodowania przy uwzględnieniu stanu, w tym przeznaczenia działek, istniejącego w czasie wydania negatywnych dla powoda decyzji dekretowych z 30 sierpnia 1949 r. oraz z 5 kwietnia 1950 r., które opierały się na wadliwym założeniu, że wskazany wniosek nie został złożony. Na podstawie opisanych zarzutów powód wnosił o zmianę zaskarżonej części wyroku Sądu Okręgowego poprzez zasądzenie od strony pozwanej na swoją rzecz nieuwzględnionej części kwoty 4896089 zł, wyliczonej na kwotę 3677292 zł podanej w apelacji wartości przedmiotu zaskarżenia, ewentualnie poprzez uchylenie zaskarżonego wyroku w podanej części i przekazanie sprawy Sądowi Okręgowemu do ponownego jej rozpoznania oraz rozstrzygnięcia o kosztach postępowania apelacyjnego.

Strona pozwana zaskarżyła natomiast wyrok Sądu Okręgowego w części uwzględniającej powództwo i orzekającej o kosztach procesu. Zarzuciła Sądowi Okręgowemu naruszenie art. 177 §1 pkt 4 k.p.c. poprzez odmowę zawieszenia postępowania, wynikające z niedostrzeżenia z urzędu, że rozstrzygnięcie tej sprawy było uzależnione od wyniku postępowania przygotowawczego, które było prowadzone przez Prokuraturę Rejonową (...) pod sygn. 3 Ds.436/15/I w sprawie podrobienia rejestru wniosków dekretowych co do nieruchomości opisanych w pozwie, jak również sprzeczne z art. 227 w zw. z art. 278 k.p.c. oddalenie wniosku o przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego z zakresu technik

kryminalistycznych, który zmierzał do wykazania, że adnotacja w rejestrze wniosków dekretowych o złożeniu takiego wniosku przez J. K. nie została naniesiona przed upływem terminu na jego złożenie zgodnie z przepisami dekretu, a ponadto sprzeczne z powołanymi przepisami nieuwzględnienie wniosku o dopuszczenie dowodu z opinii biegłego z zakresu badania pisma ręcznego oraz dokumentów na okoliczność wpisania tej adnotacji przez inną osobę niż autor pozostałych wniosków, które zostały wpisane do tego rejestru w tym samym czasie. Następne zarzuty dotyczyły naruszenia przez Sąd Okręgowy art. 231 k.p.c. poprzez bezzasadne zastosowanie domniemania faktu, jakoby J. K. złożyła w terminie wniosek dekretowy na podstawie pośredniego dowodu dokonania tej treści adnotacji w rejestrze takich wniosków, wystawienia na jego podstawie zaświadczenia z 6 września 2013 oraz wydania decyzji z 12 grudnia 2011 r. o odnowie ustanowienia na rzecz następców tej osoby użytkownika wieczystego spornych działek, podczas gdy z prowadzonych dla nich akt lokalowych nie wynika, aby taki wniosek został złożony. Zarzut zaś naruszenia przez Sąd Okręgowy art. 232 k.p.c. dotyczył przeoczenia przez Sąd Okręgowy, że ciężar wykazania okoliczności złożenia w terminie tego wniosku spoczywał na powodzie, który nie zdołał tej okoliczności udowodnić. Skarb Państwa zarzucił więc Sądowi Okręgowemu naruszenie art. 233 § 1 k.p.c. przez wadliwą ocenę mocy dowodowej dokumentów zawartych w aktach spornych działek, przedłożonego przez powoda zaświadczenia i decyzji z 12 grudnia 2012 r. oraz zeznań świadków G. F. i J. P., czyli powodów ze sprawy IA Ca 1157/13. Kolejny zarzut dotyczył naruszenia przez Sąd Okręgowy art. 160 k.p.a. w zw. z art. 361 § 1 k.c. poprzez wadliwe przyjęcie istnienia związku przyczynowego pomiędzy doznaniem przez powoda szkody polegającej na niepowiększeniu majątku powoda o prawo użytkowania wieczystego spornych działek a wydaniem negatywnych decyzji dekretowych z 30 sierpnia 1949 r. i z 5 kwietnia 1950 r., oraz na uznaniu, że wydanie podanych decyzji wyrządziło powodowi szkodę tego rodzaju. Ostatni zarzut apelacji, która została wniesiona przez stronę pozwaną, dotyczył naruszenia art. 160 § 1 i 2 k.p.a. w zw. z art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy kodeks cywilny i niektórych innych ustaw w zw. z art. 442 § 1 k.c. poprzez błędną wykładnię tych przepisów, polegającą na bezzasadnym przyjęciu, że roszczenie objęte pozwem nie uległo przedawnieniu. Na podstawie tych zarzutów strona pozwana wnosiła o zmianę zaskarżonej części wyroku przez oddalenie żądania pozwu także w tej części i obciążenie powoda całością kosztów poniesionych ze strony Skarbu Państwa przed sądami obu instancji, ewentualnie o jego uchylenie w podanym zakresie i przekazanie sprawy do ponownego jej rozpoznania oraz rozstrzygnięcia o kosztach postępowania apelacyjnego.

W odpowiedziach na apelację obie strony wnosiły o oddalenie apelacji przeciwnika w całości i jego obciążenie poniesionymi kosztami postępowania apelacyjnego. Wyrażone w ten sposób stanowiska podtrzymywały też podczas rozprawy apelacyjnej, w trakcie której reprezentant Skarbu Państwa podał, że postępowanie przygotowawcze prowadzone pod sygn. Ds. 436/15/I zostało już umorzone.

### ***Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:***

Żadna z apelacji obu stron nie zasługiwała na uwzględnienie. Ustalenia Sądu Okręgowego były poprawne. Wynikały bowiem przede wszystkim z treści dokumentów złożonych przez strony, wśród których podstawowe znaczenie miały decyzje administracyjne dotyczące wniosku z art. 7 ust. 1 dekretu. Fakt złożenia takiego wniosku przez J. K. w terminie budził poważne, a przy tym uzasadnione wątpliwości nie tylko w świetle jego braku w aktach tych nieruchomości, których miał dotyczyć, lecz również w świetle negatywnych dla dawnej właścicielki decyzji dekretowych z 30 sierpnia 1949 r. oraz z 5 kwietnia 1950 r., z których uzasadnienia wprost wynikało, że przyczyną ich wydania było niezłożenie takiego wniosku przez J. K.. Powstałej wątpliwości nie usuwała też decyzja nadzorcza z 20 lipca 2010 r. Została ona bowiem wydana bez ustalenia, czy taki wniosek został złożony. Wydanie trzech wymienionych decyzji oparte było w tym zakresie na postępującej niekonsekwencji organów, od których one pochodziły. W kolejnych decyzjach podstawy ich wydawania były bowiem podważane, a mimo to przez organ wyższego stopnia oraz organ nadzorczy wydawane były kolejne decyzje. Stwierdzenie w trybie nadzorczym nieważności negatywnych decyzji dekretowych w zakresie działek nr (...), czyli zupełne wyeliminowanie tych decyzji z obrotu, nie pozwalało stronie pozwanej na skuteczne powoływanie się na ustalenia przyjęte za podstawę tych decyzji. Z kolei w decyzji nadzorczej okoliczność jego złożenia nie była badana. Nie mogła więc zostać na jej podstawie przesądzona. Decydująca dla ustalenia, czy J. K. złożyła wniosek dekretowy w zakresie dotyczącym tych działek, była więc decyzja Prezydenta (...) W. z 12 grudnia 2011 r. o odmowie ustanowienia na rzecz powoda i pozostałych następców prawnych dawnej właścicielki

wskazanych działek prawa ich użytkowania wieczystego. Jej prawidłowość nie mogła zostać skutecznie podważona przy rozpoznawaniu tej sprawy. Do kompetencji sądów powszechnych nie należy bowiem ocena takich decyzji, w tym kwestionowanie ustaleń, na podstawie których powołana decyzja została wydana. Zakres kognicji sądów rozpoznających tego rodzaju sprawy w ogóle nie obejmuje zadania okoliczności złożenia wniosku, który nie podlegał drodze sądowej. Rozpoznawany był bowiem na drodze administracyjnej. Nawet więc dostrzegając wątpliwości co do złożenia przez J. K. wniosku z art. 7 ust. 1 dekretu w odniesieniu do spornych działek, na które zwrócił także uwagę Sąd Okręgowy, również oddalając, wyrokiem z dnia 24 kwietnia 2013 r., powództwo w sprawie II C 615/12, w szczególności w świetle obu nieważnych decyzji dekretowych i innych pism, z którymi J. K. występowała na przełomie lat 40 – tych i 50 – tych ubiegłego wieku i nie powoływała się w ich treści na okoliczność złożenia takiego wniosku, przy ocenie zasadności żądania pozwu i apelacji należało poprzestać na wiążącym charakterze decyzji z dnia 12 grudnia 2011 r. Z jej treści wprost wynikało, że wniosek dekretowy został w terminie złożony przez poprzednią właścicielkę spornych działek. Wyłącznie w trybie postępowania administracyjnego można więc było kwestionować fakt złożenia wniosku. Postępowanie cywilne nie było w tym zakresie właściwe, jak zasadnie wskazał Sąd Apelacyjny w uzasadnieniu wyroku z 5 marca 2014 r., IA Ca 1157/13. Dodatkowo można więc tylko wskazać na dwie kwestie. Pierwsza dotyczy podstaw dowodowych, na których oparł się organ, który wydał podaną decyzję z 12 grudnia 2011 r. Wskazane w każdym razie zostało w uzasadnieniu tej decyzji, że okoliczność złożenia przez J. K. spornego wniosku została ustalona na podstawie zapisu w rejestrze wniosków dekretowych, którego dokonanie zostało ponadto potwierdzone w zaświadczeniu z dnia 6 września 2013 r., które zostało wystawione na potrzeby tej sprawy przez Urząd Miasta (...) W., Biuro (...). Dokument ten korzysta z domniemania zgodności z rzeczywistym stanem rzeczy, stosownie do art. 224 k.p.c. Stanowi bowiem niewątpliwie dokument urzędowy, który został wydany w zakresie działania niewątpliwie kompetentnego organu administracji publicznej. Drugą uwagę dodatkową można więc sprowadzić do stwierdzenia, że strona pozwana nie wywiązała się z ciężaru obalenia tego domniemania. Co więcej, powołany dokument został wystawiony przez organ podlegający stronie pozwanej. Jako statio fisci występował bowiem w tej sprawie Prezydent (...) W.. Strona pozwana usiłowała się zakwestionować dokument, który został wystawiony z zakresu działania organu jednostki działającej jako statio fisci pozwanego Skarbu Państwa, który wystąpił z odpowiednią inicjatywą na etapie postępowania przed Sądem Okręgowym i podniósł w apelacji zarzuty dotyczące bezzasadnego oddalenia przez sąd pierwszej instancji wniosków o dopuszczenie dowodów z opinii biegłego z zakresu badania pisma ręcznego. Nie skorzystał jednak w tym zakresie z instrumentu kontroli instancyjnej zawartego w art. 380 k.p.c. Nie wystąpił także przez Sądem Apelacyjnym o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodów, które mogłyby potwierdzić okoliczności dotyczące dokonania wzmianki o spornym wniosku w rejestrze wniosków dekretowych w innym okresie w porównaniu do wniosków sąsiednich oraz przez inną osobę niż urzędnik, który dokonywał tych wpisów we właściwym okresie. W sytuacji, gdy podczas rozprawy apelacyjnej podane dodatkowo zostało, że postępowanie przygotowawcze w sprawie 3 Ds. 436/15/I zostało prawomocnie umorzone w okresie poprzedzającym wyznaczenie rozprawy apelacyjnej, Sąd Apelacyjny nie miał formalnej możliwości sprawdzenia wątpliwości, na które strona pozwana powoływała się w apelacji. Trudno było w tym stanie rzeczy dopuszczać tylko z urzędu dowody, które mogłyby zostać zgłoszone przez zainteresowaną stronę lub też które można było przeprowadzić we wskazanym postępowaniu karnym. Z podanych przyczyn rozstrzygnięcie o zasadności apelacji wniesionej przez Skarb Państwa musiało zostać oparte na ustaleniu, że J. K. złożyła w terminie wniosek z art. 7 ust. 1 dekretu (...). Zarzut naruszenia art. 177 § 1 pkt 4 k.p.c., nawet jeżeli był częściowo uzasadniony, był więc zupełnie bezprzedmiotowy. Powołane postępowanie przygotowawcze zostało bowiem prawomocnie umorzone. W sytuacji, gdy na etapie apelacji nie została przez stronę pozwaną wykazana właściwa inicjatywa dowodowa, również przez art. 380 k.p.c., bezproduktywne okazały się również zarzuty dotyczące naruszenia przez Sąd Okręgowy art. 227 w zw. z art. 278 oraz art. 231, 232 i art. 233 k.p.c. Żaden z tych zarzutów nie mógł bowiem, z podanych powodów, doprowadzić do zweryfikowania w postępowaniu apelacyjnym prawidłowości ustalenia, że sporny wniosek został złożony w terminie, zwłaszcza że został rozpoznany we właściwych postępowaniach administracyjnych, zaś negatywne decyzje zostały poddane kontroli w postępowaniu nadzorczym, wynik którego przemawiał za koniecznością ponownego rozpoznania wniosku, który nie został uwzględniony, ostatecznie decyzją Prezydenta (...) W. z 12 grudnia 2011 r. W sprawie niniejszej nie było więc podstaw do ustalenia, że ten wniosek nie został złożony albo że został złożony po upływie terminu.

Powództwo zasługiwało więc na uwzględnienie co do zasady. Wykazane bowiem zostały wszystkie przesłanki zasadności roszczenia opartego na art. 160 k.p.a. W uchwale pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10 zostało bowiem przesądzone, że podany przepis znajduje zastosowanie do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej decyzją administracyjną wydaną przez dzień 1 września 2004 r. Podstawą roszczenia, którego dochodził powód w tej sprawie, było bowiem wydanie negatywnych decyzji dekretowych z 30 sierpnia 1949 r. oraz z 5 kwietnia 1950 r., których nieważność została stwierdzona decyzją z 30 lipca 2010 r. Niezależnie od tego, że w wydanej decyzji nadzorczej okoliczność złożenia wniosku dekretowego nie została przesądzona, okoliczność wydania tej decyzji przesądziła o przesłance bezprawności działania organów państwowych, czyli o pierwszym warunku, który musi zostać wykazany, aby zostało uwzględnione powództwo oparte na art. 160 k.p.a. Na tle okoliczności tej sprawy wykazane zostały również dalsze przesłanki odszkodowawczej odpowiedzialności Skarbu Państwa z podanego przepisu, w tym szkoda oraz związek przyczynowy pomiędzy jej doznaniem ze strony poprzednika prawnego powoda a bezprawnym działaniem organów państwowych. Ocena obu apelacji wymaga jednak dokładniejszego określenia tej szkody i jej związku z nieuwzględnieniem wniosku złożonego przez J. K. na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu (...). Argumenty i oceny, które Sąd Okręgowy zaprezentował w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, nie były w tym zakresie wystarczające. Wymagają więc uzupełnienia, zwłaszcza że w sposób niepoprawny lokalizowana była szkoda ze strony powoda.

Szkoda doznana przez powoda nie polegała więc na utracie użytkowania wieczystego gruntów, które na podstawie przepisów dekretu (...) z mocy prawa przeszły na własność stołecznej gminy, następnie natomiast na rzecz Skarbu Państwa. Ani bowiem na rzecz poprzednika prawnego, ani tym bardziej na korzyść powoda, nigdy nie zostało ustanowione prawo własności czasowej do tych gruntów, ani też ich użytkowanie wieczyste. Powód nie mógł więc utracić prawa, które nigdy nie było składnikiem majątku powoda, ani jego poprzednika prawnego. Wartością majątkową, która została utracona przez te osoby, było szczególnie uprawnienie nabyte przez przedwojenną właścicielkę spornych działek na podstawie art. 7 ust. 1 powołanego dekretu, czyli wartość prawa o ustanowienie własności czasowej, w późniejszym okresie zaś prawa użytkowania wieczystego nieruchomości objętej działaniem dekretu (tak Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 26 sierpnia 2009 r., I CSK 26/09, w uchwale z dnia 21 marca 2003 r., III CZP 6/03, oraz w wyroku z dnia 22 stycznia 2013 r., I CSK 404/11; tak też Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 czerwca 2000 r., I SA 1036/99 i w uchwale z dnia 14 października 1996 r., OPK 19/96). W postanowieniu z dnia 9 listopada 2011 r., I CKN 6/03, uprawnienie to zostało nazwane przez Sąd Najwyższy wprost ekspektatywą prawa wieczystej dzierżawy oraz prawa zabudowy. Analogiczny pogląd, w zakresie dotyczącym użytkowania wieczystego, zaprezentował Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 21 czerwca 2013 r., I CSK 637/12. Zasadnie zostało w nim podniesione, że szkoda wywołana decyzją, sprzecznie z prawem odmawiającą uwzględnienia wniosku złożonego zgodnie z art. 7 ust. 1 dekretu, miała charakter rzeczywisty. Polegała bowiem nie tylko na pozbawieniu poprzednich właścicieli własności budynków. Przejawiała się również w uszczupleniu majątków należących do tych osób albo ich następców prawnych o wartość wskazanej ekspektatywy (Sąd Najwyższy w wyroku z uchwale z dnia 21 marca 2003 r., III CZP 6/03, oraz w wyroku z dnia 14 marca 2014 r., III CSK 152/13). Nie tyle samo uprawnienie do złożenia przez przedwojenną właścicielkę albo następców prawnych wniosku przewidzianego art. 7 ust. 1 dekretu, ile zachodzenie podstaw uwzględnienia tego wniosku było przesłanką uzasadniającą uznanie tego rodzaju ekspektatywy za rzeczywisty składnik majątku tych osób. Pozwalało więc na dziedziczenie takich uprawnień oraz na dokonywanie czynności rozporządzających, w tym zbywanie tych praw majątkowych. Niezależnie od powołania się przez powoda w tym postępowaniu na utratę użytkowania wieczystego gruntów, które były przedmiotem decyzji dekretowej z dnia 30 sierpnia 1949 r. i nawet jego własności, analizując prawne znaczenie pozostałych twierdzeń podanych za podstawę faktyczną powództwa, przy rozpoznawaniu tej sprawy, w tym apelacji obu stron, zostało przyjęte, że szkoda doznana przez powoda polegała na uszczupleniu majątku poprzedniej właścicielki spornych gruntów o ekspektatywę ich użytkowania wieczystego, nie zaś prawa, które nigdy nie zostało ustanowione na rzecz J. K. ani na rzecz powoda. Przyjęcie, że podstawą prawną roszczenia była utrata użytkowania wieczystego gruntów, które nie zostało ustanowione ze względu na wydanie negatywnych decyzji dekretowych z 30 sierpnia 1949 r. i z 5 kwietnia 1950 r., przy założeniu, że zgodne z prawem rozpoznanie wniosku z art. 7 ust. 1 dekretu, powiększyłoby jednak stan majątku poprzednika prawnego powoda o prawo użytkowania wieczystego gruntów, przemawiałoby przeciwko



zasadności powództwa opartego na art. 160 k.p.a. Chodziłoby bowiem o niepowiększenie majątku uprawnionego, nie zaś o jego uszczerbienie. Zakres odpowiedzialności przewidzianej tym przepisem, jak przesądził Sąd Najwyższy w uchwale pełnego składu Izby Cywilnej z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10, nie obejmuje jednak utraconych korzyści, lecz szkodę rzeczywistą, z doznania której powód wywodził podstawę faktyczną dochodzonego roszczenia, jak wynika z pozwu i pozostałych pism wnoszonych w tej sprawie przez powoda. Nieścisłości w warstwie opisu tak rozumianej szkody, przy użyciu pojęć z języka prawnego, nie mogły przemawiać za odmiennym określeniem przedmiotu postępowania.

Doznanie przez powoda tak rozumianej szkody zostało wykazane w tej sprawie. Udowodnione ponadto zostało, że powstały w ten sposób uszczerbek w majątku powoda nie został naprawiony, w szczególności wskutek wydania decyzji nadzorczej z 30 lipca 2010 r., ani też w wyniku ponownego rozpoznania wniosku złożonego zgodnie z art. 7 ust. 1 dekretu przez poprzednika powoda. Nie ulega natomiast kwestii, że zakres kompetencji sądów orzekających na podstawie art. 160 k.p.a. nie obejmuje badania prawidłowości decyzji wydanych w postępowaniu administracyjnym przez właściwe organy. Nie wyłącza tylko konieczności zbadania istnienia związku przyczynowego pomiędzy tą szkodą a wydaniem decyzji administracyjnej będącej jej przyczyną. Zarzut naruszenia przez Sąd Okręgowy art. 160 k.p.a. w tym zakresie nie był więc uzasadniony z powodów podanych przez Sąd Okręgowy, jak również z innych przyczyn.

W uzasadnieniu zaskarżonego wyroku Sąd Okręgowy trafnie przyjął, że podstawą ustalenia wymiaru odszkodowania należnego powodowi był plan miejscowy (...), który obowiązywał do końca 1950 r. Powołując się na treść obowiązującego w tym czasie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli, czyli na rozumienie obiektów użyteczności publicznej, do których należały teatry, kinematografy, strzelnice, cyrki, szkoły, hotele, hale targowe i szpitale, jak również podnosząc, że prowadzenie takich obiektów i placówek nie było zabronione w okresie, w którym zostały wydane negatywne dla dawnej właścicielki decyzje dekretowe, w uzasadnieniu wydanego wyroku Sąd Okręgowy argumentował tezę dotyczącą zasadności wniosku złożonego przez J. K. w części odnoszącej się do działek nr (...). Usiłował więc wykazać, że korzystanie z tych nieruchomości przez dotychczasową jej właścicielkę dało się pogodzić z planem miejscowym nr(...). Podnieść jednak należy, że dokonując takiej oceny, Sąd Okręgowy wkroczył w kompetencje organów administracyjnych uprawnionych do rozpoznawania wniosków, które były i są obecnie uprawnione do oceny ich zasadności. Niezależnie od argumentu podanego przez Sąd Okręgowy, uznać więc należało, że za istnieniem związku przyczynowego pomiędzy rzeczywistą szkodą powoda a niewątpliwą bezprawnością działania organów państwowych, przemawiały decyzje administracyjne z 30 lipca 2010 r. i z 12 grudnia 2011 r. Sąd Okręgowy nie dostrzegł bowiem pełnego znaczenia tych decyzji dla oceny zasadności żądania pozwu, które zasługiwało co do zasady na uwzględnienie.

Przy ocenie zasadności powództwa, podstawowe znaczenie miała więc decyzja nadzorcza z dnia 30 lipca 2010, którą została stwierdzona nieważność decyzji dekretowej z 30 sierpnia 1949 r. odmawiającej uwzględnienia wniosku, który poprzednik prawny powodowa złożył na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu, jak też decyzji z 5 kwietnia 1950 r. o utrzymaniu w mocy pierwszej z podanych decyzji. Istotnego znaczenia nie miało więc to, że organ, który wydał powołaną decyzję nadzorczą, nie ustalił, czy wniosek został złożony w terminie, ani też to, że nie została w niej zaprezentowana ocena zasadności tego wniosku w świetle przesłanek określonych w ust. 2 art. 7 dekretu. Nie sposób również przyjąć, aby organ nadzorczy nie dostrzegł, że w decyzji z 5 kwietnia 1950 r. nie tylko został podtrzymany argument, z którego powodu wniosek nie został uwzględniony, czyli że nie został złożony przez J. K.. Podany został bowiem także argument prawny dotyczący niemożności pogodzenia korzystania ze spornych działek przez dawnego ich właściciela z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, którym w dacie wydania tej decyzji, jak trafnie ustalił Sąd Okręgowy, był plan miejscowy nr 83, obowiązujący do końca 1950 r., co również zostało przekonująco uargumentowane w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku. Przyjęcie, że obowiązywał plan z 1931 r., nie było uzasadnione. Jego zastosowanie byłoby ponadto dużo bardziej niekorzystne dla strony pozwanej z powodu wartości spornych działek ustalonej dla przedwojennego przeznaczenia tych nieruchomości w opinii biegłego, która trafnie nie została wykorzystana przez Sąd Okręgowy.

W orzecznictwie zostało przyjęte, że decyzja nadzorcza, która stwierdza nieważność decyzji administracyjnej wskazanej jako źródło szkody, wiąże sądy orzekające w sprawach opartych na art. 160 k.p.a. tylko w części dotyczącej

wykazania przesłanki bezprawności działania organów administracyjnych. Nie przesądza jednak, jak wskazał w ostatnim okresie Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 12 marca 2014 r., III CSK 152/12, „o istnieniu związku przyczynowego między wadliwą decyzją a szkodą, której naprawienia dochodzi się w procesie, ani o powstaniu szkody”. Podobne stanowisko Sąd Najwyższy zajmował we wielu wcześniejszych orzeczeniach (por. wyrok z dnia 14 kwietnia 1965 r., I PR 88/65, uchwała składu siedmiu sędziów z dnia 16 czerwca 1994 r., II PZP 1/93 oraz postanowienie z dnia 21 maja 1999 r., III CKN 244/98). W orzecznictwie ugruntowany został także pogląd, zgodnie z którym zakres kognicji sądów nie obejmuje oceny prawidłowości decyzji wydanych we właściwym postępowaniu administracyjnym przez kompetentne organy, w tym też zgodności z prawem decyzji nadzorczych, stwierdzających nieważność decyzji administracyjnych albo ich wydanie z naruszeniem prawa (uchwały składu siedmiu sędziów z dnia 8 lutego 1971 r., III CZP 74/70 i z dnia 18 listopada 1982 r., III CZP 26/82; wyrok z dnia 6 lutego 2004 r., II CK 433/02; wyrok z dnia 6 czerwca 2009 r., I CSK 504/08; wyrok z dnia 4 marca 2010 r., I CSK 380/09). W szczególności na tle bogatego orzecznictwa dotyczącego rozstrzygania o zasadności wniosków z art. 7 ust. 1 dekretu (...), za ugruntowane należy uznać stanowisko, na tle którego „kwestia badania, czy odmowa przyznania własności czasowej była uzasadniona w świetle uregulowań planu zabudowania obowiązującego w chwili wydania orzeczenia administracyjnego, uznanego następnie za nieważne, należy do postępowania administracyjnego. Nie ma prawnie przewidzianych podstaw do analizowania jej w postępowaniu sądowym. Prowadziłoby to do niedopuszczalnego wkraczania w kompetencje zastrzeżone dla postępowania administracyjnego i do pozbawionej ustawowego umocowania kontroli przez sąd powszechny decyzji nadzorczej. Sąd nie może badać i ustalać, czy odmowa przyznania własności czasowej była uzasadniona”, jak uznał Sąd Najwyższy z wyroku dnia 28 maja 2014 r., I CSK 419/13. Podobny pogląd wypowiadał też w wyroku z dnia 4 marca 2010 r., I CSK 380/09, a ponadto w wyroku z dnia 19 maja 2011 r., I CSK 202/11, który został wydany na tle silnie podobnego stanu faktycznego. Zarzuty zawarte w apelacji i skardze kasacyjnej powodów, która powołanym wyrokiem została oddalona przez Sąd Najwyższy, były ponadto wyraźnie zbliżone. Również w podanej sprawie negatywna decyzja dekretowa została wydana przed wejściem w życie przepisów ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości. Przy uwzględnieniu argumentacji, którą Sąd Najwyższy zaprezentowała w powołanej sprawie, nie można było przyjąć, na tle okoliczności sprawy, by nie została wykazana sama zasada dochodzonego roszczenia.

Większość zarzutów związanych ze związkiem przyczynowym pomiędzy szkodą powoda a wydaniem decyzji dekretowej z dnia 30 sierpnia 1949 r. nie zasługiwała na uwzględnienie już z tego powodu, że zakres kompetencji sądów orzekających w tej sprawie, w tym Sądu Apelacyjnego, nie obejmował badania prawidłowości decyzji nadzorczej z dnia 30 lipca 2010 r. Wyłączona w tym zakresie była także możliwość badania związku przyczynowego pomiędzy tą decyzją z doznaniem przez powoda wskazanej wcześniej szkody. Z wyroku Sądu Najwyższego, który został wydany w powołanej sprawie, wynika, że w sytuacji, gdy we właściwym trybie stwierdzona została nieważność negatywnej decyzji dekretowej, powinnością organu, który wydał decyzję nadzorczą takiej treści, było zbadanie istnienia podstaw do nieuwzględnienia wniosku złożonego na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu, również w świetle regulacji zawartej w art. 54 ust. 1 i 2 powołanej ustawy z dnia 12 marca 1958 r., zwłaszcza że w wyroku wydanym w powołanej sprawie, Sąd Najwyższy opowiedział się za poglądem, zgodnie z którym powołanym przepisem zostały wprowadzone nieprzewidziane art. 7 ust. 2 dekretu przesłanki odmowy uwzględnienia wniosku złożonego na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu. Według Sądu Najwyższego: „Zważywszy, że w dacie wydania przez SKO tzw. decyzji nadzorczej, tj. w dniu 12 listopada 2000 r., obowiązywały już od wielu lat przepisy art. 3 ust. 1 u art. 54 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości, rozszerzające w stosunku do art. 7 ust. 2 dekretu katalog przesłanek odmowy przyznania prawa własności czasowej w odniesieniu do decyzji odmownych wydanym przed wejściem w życie ostatni powołanej ustawy, to przyjąć należy, że organ wydający w 2000 r. tzw. decyzję nadzorczą miał obowiązek stosowania także przepisu tej ustawy. Oznacza to, że SKO stwierdził nieważność tzw. decyzji sprawczej z dnia 1957 r., jako wydanej z rażącym naruszeniem przepisu art. 7 ust. 2 dekretu, z uwzględnieniem znaczenia rozszerzonego katalogu ustawowych przesłanek dopuszczalności odmowy przyznania prawa własności czasowej gruntu”. Przenosząc przytoczony pogląd Sądu Najwyższego na okoliczności rozpoznanej sprawy oraz uwzględniając datę wydania decyzji nadzorczej, która dopuszczała uwzględnienie wniosku z art. 7 ust. 1 w odniesieniu do gruntów będących przedmiotem tej sprawy, skoro stwierdziła nieważność także decyzji z 5 kwietnia 1950 r., w

której wyrażona została odmienna ocena, uznać należało, że fakt wydania korzystnej dla powoda decyzji nadzorczej z 30 lipca 2010 r. przez Ministra Infrastruktury, zakres kompetencji którego odejmował nie tylko stosowanie art. 7 ust. 2 dekretu, ale również przepisów powołanej ustawy z dnia 12 marca 1958 r., wykluczał możliwość ustalenia w postępowaniu cywilnym, że wniosek dekretowy, który z naruszeniem przepisów nie został uwzględniony decyzją dekretową z dnia 30 sierpnia 1949 r., nie był uzasadniony oraz że mógł zostać nieuwzględniony w dacie wydania tej decyzji i decyzji z 5 kwietnia 1950 r. Nawet jeżeli taka możliwość istniała, konsekwencje wynikające ze związania sądów powszechnych decyzją nadzorczą wydaną przez właściwy organ, jak też wyłączenie z drogi postępowania cywilnego oceny zasadności wniosków, które były składane na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu, nie pozwalały na ustalenie, że wniosek złożony przez poprzednika prawnego powoda nie zasługiwał jednak na uwzględnienie. Nie tylko bowiem związanie sądów powszechnych decyzjami nadzorczymi wydanymi w trybie administracyjnym, lecz również wprowadzenie wyłącznej kompetencji organów administracyjnych w zakresie oceny takich wniosków, jak wskazał Sąd Najwyższy w powołanym wyroku z dnia 28 maja 2014 r., I CSK 419/13, wykluczały możliwość uznania w sprawie opartej na art. 160 k.p.a., że wniosek z art. 7 ust. 1 nie zasługiwał na uwzględnienie nie tylko w zakresie oceny przesłanek określonych w ust. 2 tego przepisu, ale również w art. 54 powołanej ustawy z dnia 12 marca 1958 r. Przy rozstrzygnięciu o zasadności takich powództw znaczenie prawne traci więc zupełnie okoliczność zasadności wniosków składanych na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu. Decydujące znaczenie ma rozstrzygnięcie zawarte w decyzji nadzorczej stwierdzającej nieważność decyzji dekretowej albo jej niezgodność z prawem. Przyjmując zaprezentowane stanowisko, Sąd Najwyższy nie pozwala w każdym razie sądom powszechnym na ocenę, czy przedmiotem wniosku istotnie była ekspektatywa użytkowania wieczystego nieruchomości objętej działaniem dekretu. W procesie mającym za przedmiot roszczenie odszkodowawcze przewidziane art. 160 k.p.a. prawie niemożliwe staje się więc wykazanie, że niezależnie od trafności negatywnej decyzji dekretowej, a zwłaszcza zakresu zbadanych w niej okoliczności, jak też przyczyn nieuwzględnienia wniosku opartego na art. 7 ust. 1 dekretu, nie był on zasadny. Nie jest więc też możliwe wykazanie, że dawny właściciel albo jego następca prawny nie doznał szkody z powodu nieuwzględnienia wniosku, jeżeli decyzją nadzorczą została stwierdzona nieważność decyzji dekretowej, nawet z tego powodu, że przy jej wydawaniu przesłanki określone art. 7 ust. 2 dekretu albo art. 54 powołanej ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości nie zostały zbadane. Argumenty podane przez Sąd Najwyższy w podanych orzeczeniach, niezależnie od tego, że zostały oparte na podstawowych instytucjach związanych z zakresem dopuszczalności drogi sądowej i związania sądów powszechnych ostatecznymi decyzjami wydanymi w trybie nadzorczym, oparte także zostały na założeniu, że organ nadzorczy we wszystkich wypadkach bada wszelkie okoliczności mające wpływ na zasadność nieuwzględnionych wniosków z art. 7 ust. 2 dekretu, jak też na przeświadczeniu, że zasadność tych wniosków w pełnym zakresie podlega badaniu przez organ nadzorczy, czyli na założeniu, że decyzja stwierdzająca wadliwość negatywnej decyzji dekretowej nie powinna zostać wydana, jeżeli wniosek dekretowy nie był zasadny i nie powinien zostać uwzględniony, niezależnie od uchybień, które wystąpiły przy wydawaniu takich decyzji dekretowych, zwłaszcza dotyczących zakresu okoliczności, które zostały zbadane przy ich wydaniu i znalazły odbicie w uzasadnieniach takich decyzji. Decyzja nadzorcza, niezależnie od stopnia, w którym uprawniony organ wywiązał się z tego obowiązku, przesądza więc tak o bezprawności działania organów państwowych, za które odpowiedzialność cywilną ponosi Skarb Państwa, jak również o doznaniu szkody przez dawnych właścicieli albo ich następców prawnych. Przesądza ponadto o istnieniu związku przyczynowego, który z oczywistych powodów nie może zachodzić w wypadku niedoznania szkody przez osoby poszukujące ochrony przewidzianej art. 160 k.p.a. ze względu na niedostrzeżoną przez administracyjny organ nadzorczy bezzasadność wniosków, które formalnie zostały złożone na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu. Nie zasługiwały jednak na uwzględnienie z przyczyn określonych w ust. 2 tego przepisu albo z powodów wskazanych w art. 54 powołanej ustawy z dnia 12 marca 1958 r. Na podstawie art. 160 k.p.a., Skarb Państwa może więc zostać pociągnięty do odpowiedzialności nie tylko za szkody wywołane przed laty przez bezpodstawne nieuwzględnienie zasadnego wniosku o przyznanie własności czasowej, ale też wynikające z wadliwego stwierdzenia nieważności lub niezgodności z prawem decyzji dekretowych, którymi w sposób naruszający przepisy prawa nie został uwzględniony bezzasadny jednak wniosek złożony na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu. Nie mając możliwości poddania podanych decyzji kontroli, sądy powszechne nie są bowiem uprawnione do ustalania, że na etapie wydawania decyzji nadzorczej, nie zostały jednak zbadane wszystkie przesłanki, które zgodne z prawem mogły uzasadniać nieuwzględnienie takiego wniosku, w szczególności ze względu na zachodzącą niemożność pogodzenia dalszego korzystania z gruntu (...) przez przedwojennego właściciela albo jego następców z miejscowym planem zagospodarowania, w tym z planem

miejscowym (...) do którego odniósł się trafnie Sąd Okręgowy w uzasadnieniu wyroku objętego apelacją strony pozwanej. Niezależnie więc od tego, że sporne działki zostały przeznaczona pod drogi, przejścia dla pieszych i inne urządzenia pomocnicze, w świetle argumentów podanych za Sądem Najwyższym, wydanie decyzji nadzorczej z dnia 30 lipca 2010 r. wykluczało możliwość przyjęcia przy ocenie zasadności powództwa, że korzystanie ze spornych nieruchomości przez poprzednika powoda nie dawało się pogodzić z planem zagospodarowania przestrzennego w rozumieniu w art. 7 ust. 2 dekretu. Z tej samej przyczyny, nie mogło mieć znaczenia, dla oceny apelacji pozwanego, przeznaczenie gruntu pod „zabudowę skupioną”, która w okresie przedwojennym mogła zapewne stanowić inwestycję realizowaną przez osoby prywatne. Było zaś prawie niemożliwe, aby osoba prywatna mogła w latach 50 – tych oraz w późniejszym czasie prowadzić obiekty, które w międzywojniu były uznawane za użyteczne publicznie.

Nie może ulegać kwestii, że w przeciwieństwie do sprawy zakończonej wyrokiem Sądu Apelacyjnego z dnia 2 października 2009 r., IA Ca 471/09, od którego skarga kasacyjna Skarbu Państwa została oddalona wyrokiem Sądu Najwyższego z 19 maja 2011 r., I CSK 202/11, na tle okoliczności niniejszej sprawy nie chodziło o też ewentualne wywłaszczenie, rozumiane w kategoriach rezerwowej przyczyny szkody, możliwość wystąpienia której nie wykluczała zasadności roszczeń opartych na art. 160 k.p.a., jak przesądził Sąd Najwyższy w wyroku wydanym w składzie siedmiu sędziów z dnia 22 stycznia 2013 r., I CSK 404/11. Data wydania decyzji dekretowej, której nieważność została stwierdzona decyzją z 30 lipca 2010 r., nakładała bowiem na organ nadzorczy, jak podał Sąd Najwyższy w powołanym wyroku, obowiązek zbadania, czy zastosowanie art. 54 ustawy z 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości nie przemawiało przeciwko stwierdzeniu nieważności decyzji dekretowej z dnia 30 sierpnia 1949, utrzymanej w mocy nieważną decyzją z 5 kwietnia 1950 r. Nie mogąc skontrolować decyzji nadzorczej na etapie rozpoznawania sprawy opartej na art. 160 k.p.a., można poprzestać na założeniu, że organ nadzorczy wywiązał się z tego obowiązku, skoro stwierdził nieważność tych decyzji, chociaż nie opisał tego w uzasadnieniu wydanej decyzji nadzorczej. Wylączenie spod drogi sądowej oceny zasadności wniosków złożonych przez dawnych właścicieli na podstawie art. 7 ust. 1, w połączeniu z wiążącym charakterem decyzji z 30 lipca (...), wykluczało więc możliwość uznania, że powód nie doznał wskazanej szkody oraz że jej przyczyną nie było wydanie negatywnej decyzji dekretowej z 30 sierpnia 1949, utrzymanej w mocy decyzją z 5 kwietnia 1950 r. Z przyczyny wskazanych przez Sąd Najwyższy w podanych orzeczeniach, nie można było podzielić zarzutu naruszenia przez Sąd Okręgowy art. 160 § 1 i 2 k.p.a. w zw. z art. 361 § 1 k.c., na który powoływał się pozwany w swojej apelacji w zakresie dotyczącym nieprzedawnionej części roszczenia zasądzonego w tej sprawie. Nie miała więc decydującego znaczenia przeprowadzona przez Sąd Okręgowy ocena zasadności wniosku złożonego przez J. K. na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu (...).

Stwierdzenie nieważności, decyzją nadzorczą z 30 lipca 2010 r., decyzji dekretowej z 30 sierpnia 1949 r., jak też decyzji z 5 kwietnia 1950 r., nie było pozbawione skutków, które miały związek ze szkodą doznaną przez powoda. Uszczerbek doznany przez poprzednika prawnego powoda polegał bowiem na pomniejszeniu majątku J. K. o wartość ekspektatywy, która była związana ze złożeniem wniosku z art. 7 ust. 1 dekretu, zasadnym oczekiwaniu na jego uwzględnienie, czyli zwiększenie jej majątku o użytkowanie wieczyste gruntów utraconych wskutek wejścia w życie dekretu. Stwierdzenie nieważności decyzji dekretowej spowodowało, że z mocy samego prawa, majątek powoda mógłby zostać powiększony o wartość użytkowania wieczystego, gdyby ten wniosek, który wymagał ponownego rozpoznania, został uwzględniony. Szkada, której doznał poprzednik prawny powoda, nie mogłaby jednak zostać uznana za niebyłą. W zakresie, który dotyczy odpowiedzialności Skarbu Państwa z art. 160 k.p.a., zostałyby jednak naprawiona na zasadzie *compensatio lucri cum damno*, czyli przez zastąpienie podanej ekspektatywy prawem użytkowania wieczystego spornych gruntów, jak zasadnie przyjął Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z dnia 4 lipca 2013 r., wydanym w sprawie IA Ca 197/13, zwłaszcza że skarga kasacyjna powódki wniesiona w powołanej sprawie, postanowieniem Sądu Najwyższego z dnia 10 września 2014 r., I CSK 747/13, nie została przyjęta do rozpoznania. Na okoliczność naprawienia szkody doznanej przez dawnych właścicieli poprzez odzyskanie przez ich spadkobierców, po wydaniu decyzji nadzorczej stwierdzającej nieważność negatywnej decyzji dekretowej, decyzji ustanawiającej użytkowanie wieczyste, po zawarciu koniecznej w tym zakresie umowy, Sąd Najwyższy wypowiedział się w wyroku z dnia 21 czerwca 2013 r., I CSK 637/12. Również bowiem przyjął, że znaczenie nieuwzględnienia wniosku dekretowego decyzją wydaną po ponownym jego rozpoznaniu, wynikającym ze stwierdzenia nieważności negatywnej decyzji dekretowej sprzed lat, nie może być utożsamione z powstaniem szkody, lecz z jej nienaprawieniem

w sposób bliski restytucji naturalnej, czyli z koniecznością naprawienia szkody poprzez zasądzenie odszkodowania w wysokości uwzględniającej stan nieruchomości z okresu zaistnienia zdarzenia będącego jego przyczyną, czyli wydania nieważnej decyzji dekretowej, nie zaś negatywnej decyzji podjętej po wydaniu decyzji w trybie nadzorczym, czyli wskutek ponownego rozpoznania wniosku.

Naprawienie szkody, wywołanej decyzją z dnia 30 sierpnia 1949 r., było uzależnione od oceny zasadności wniosku, która została przeprowadzona na etapie ponownego jego rozpoznawania. Gdyby bowiem wniosek był zasadny, przy braku innych przeszkód, zostałby uwzględniony. Naprawienie szkody w ten sposób, wykluczałoby zasadność powództwa opartego na art. 160 k.p.a. Na tle okoliczności tej sprawy, nie można było uznać, aby szkoda doznana przez powoda została w ten sposób naprawiona. Decyzją Prezydenta (...) W. z dnia 12 grudnia 2011 r., która została wydana po ponownym rozpoznaniu wniosku złożonego przez J. K. na podstawie art. 7 ust. 1, nie został on uwzględniony. Powtórnie została wydana decyzja odmowna. Przyczyną ponownej odmowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego, w zakresie gruntów utraconych przez poprzednika prawnego powodów z dacie wejścia w życie dekretu, nie była jednak bezzasadność wniosku złożonego na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu, lecz zupełnie inne przyczyny, nie przewidziane ani w ust. 2 tego przepisu, ani też w art. 54 powołanej ustawy z dnia 12 marca 1958 r., lecz późniejsze przeznaczenie spornych nieruchomości pod drogi, ulice i urządzenia pomocnicze. Z uzasadnienia decyzji wydanej przez organ uprawniony do oceny zasadności wniosku złożonego na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu wynika, że nie został on uwzględniony z powodu aktualnej niemożności pogodzenia korzystania przez powoda i pozostałych następców prawnych J. K. z obecnym przeznaczeniem spornych działek pod drogi i urządzenia pomocnicze, nie zaś ze względu na przeznaczenie działek w okresie wydania nieważnych obu decyzji dekretowych. Wiążący skutek wydania decyzji z 12 grudnia 2011 r. polegał na konieczności uznania okoliczności, że nieuwzględnienie wniosku z art. 7 ust. 1 dekretu nie doprowadziło do naprawienia szkody rzeczywistej, której powód, a dokładniej – poprzednik prawny powoda doznał wskutek wydania negatywnej decyzji dekretowej z 30 sierpnia 1949 r. Uszczerbek, która nadal występuje w majątku powoda, wymagał więc naprawienia poprzez zasądzenie należnego odszkodowania, którego nieprzedawniona część została prawidłowo obliczona przez Sąd Okręgowy na podstawie rzetelnej opinii biegłego rzeczoznawcy, czyli zgodnie z art. 363 § 2 k.c., według stanu działek nr (...) określonego w planie miejscowym nr 83, który obowiązywał do końca 1950 r., nie zaś według obecnego ich przeznaczenia oraz możliwości zagospodarowania. Konieczność oczekiwania na ponowne rozpoznanie wniosku złożonego na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu, po stwierdzeniu nieważności decyzji dekretowej, nie przesądza więc o wystąpieniu szkody, doznanej wskutek takiej decyzji. Zdecydowała zaś o tym, że nie została ona naprawiona w inny sposób niż przez zapłatę odszkodowania, czyli ustanowienie, na rzecz powoda i innych następców J. K., użytkowania wieczystego nieruchomości, nabycie którego mogłoby uzupełnić uszczerbek wynikający z bezprawnej utraty prawa majątkowego nabytego przez złożenia w terminie zasadnego wniosku z art. 7 ust. 1 dekretu. Nieuzyskanie tego prawa przesądziło więc o zasadności powództwa opartego na art. 160 k.p.a. Z podanych powodów, z zakresu, który nie obejmował częściowo skutecznego zarzutu przedawnienia roszczenia opartego na powołanym przepisie, apelacja Skarbu Państwa nie była zasadna. Podlegała więc oddaleniu.

Na uwzględnienie nie zasługiwała również apelacja powoda, która została oparta na odmiennych zarzutach, związanych z podniesioną przez skarżącego, w toku postępowania, podstawą powództwa, które zostało uzasadnione również okolicznością wieloletniego, jak twierdził powód, nierozpoznawania wniosku złożonego w terminie przez J. K., także w zakresie działki nr (...), na utratę której powód nie powoływał się jednak w pozwie, lecz dopiero podczas rozprawy przeprowadzonej w dniu 2 grudnia 2013 r., czyli po upływie terminu przedawnienia roszczenia, które zasadnie podlegało ocenie w świetle przesłanek określonych w art. 160 k.p.a. Nie mogło zostać natomiast uwzględnione zgodnie z art. 417 k.c., czyli w ramach szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organów państwowych, za które powód uznawał nierozpoznawanie przez wiele lat wniosku J. K., i twierdził, że stan tego zaniechania ustał dopiero wskutek wydania przez Prezydenta (...) W. decyzji z 12 grudnia 2011 r. Wychodząc z tego założenia, domagał się tym samym ustalenia wysokości odszkodowania według stanu czterech działek istniejącego w podanej dacie, czyli w momencie ustania wskazanego stanu zaniechania, a więc zgodnie z pominiętą przez Sąd Okręgowy opinią innego biegłego, z której wynikało, że jego wysokość kilkakrotnie przenosiła kwotę zasądzoną przez Sąd Okręgowy.

Niezależnie od tego, że w uzasadnieniu wyroku Sądu Apelacyjnego z 5 marca 2014 r., IA Ca 1157/13, przyjęte istotnie zostało, że podstawą roszczeń dochodzonych przez pozostałych następców prawnych J. K. może być zaniechanie rozpoznania wniosku złożonego przez poprzednią właścicielkę na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu i że roszczenie oparte na art. 417 § 1 k.c. nie uległo przedawnieniu, przy ocenie apelacji powoda wniesionej w tej sprawie, czyli działając w innym składzie, Sąd Apelacyjny nie podzielił tego poglądu. W przeważającym zakresie przychylił się do odmiennego stanowiska, które zostało przyjęte przez Sąd Okręgowy w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku. W ocenie Sądu Apelacyjnego, nie sposób było przede wszystkim przyjąć, aby na gruncie okoliczności tej sprawy wystąpiło wieloletnie zaniechanie rozpoznania wniosku, który J. K. złożyła w terminie na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu. Przeciwno twierdzeniu powoda przemawiała bowiem oczywista okoliczność negatywnego rozpoznania tego wniosku decyzją Prezydenta(...)W. z dnia 30 sierpnia 1949 r., utrzymaną w mocy decyzją Ministra Budownictwa z 5 kwietnia 1950 r. Jak trafnie wskazał Sąd Okręgowy w uzasadnieniu wyroku objętego apelacją, powołane decyzje zostały wydane przez właściwe organy i obowiązywały aż do daty stwierdzenia, decyzją Ministra Infrastruktury z 30 lipca 2010, ich nieważności w stosunku do działki nr (...) oraz ich niezgodności z prawem - w odniesieniu do działki nr (...), w stosunku do której nie zostały więc wyeliminowane z obrotu. Nawet stwierdzenie nieważności tych decyzji w stosunku do pozostałych trzech działek, czyli ich wyeliminowanie z obrotu po sześćdziesięciu latach ich obowiązywania, nie uzasadniała w żadnym razie uznania, że w tym okresie występował stan niezgodnego z obowiązującym prawem nierozpoznawania wniosku J. K.. Przeciwnie twierdzenie nie znajduje uzasadnienia ani charakterze decyzji nadzorczej, ani w istocie wady nieważności decyzji administracyjnej. Jej wadliwość nie jest bowiem tożsama z nieistnieniem decyzji, która została wydana w zakresie kompetencji właściwych organów administracyjnych. Tym bardziej nie można było uznać, aby odmienne stanowisko można było uzasadniać przez proste odwołanie się do przyczyny, ze względu na którą powołanymi decyzjami nie został uwzględniony wniosek z art. 7 ust. 1 dekretu, czyli do twierdzenia, jakoby ten wniosek nie został złożony. Podstawą wydania rozstrzygnięcia korzystnego dla powoda, w każdym razie co do zasady odpowiedzialności z art. 160 k.p.a., było bowiem ustalenie przeciwnie, czyli ustalenie przez Sąd Okręgowy okoliczności złożenia tego wniosku i jego nieuwzględnienia powołanymi decyzjami. Do wydania decyzji nadzorczej z 30 lipca 2010 r., nie było więc stanu zaniechania jego rozpoznania. Nie sposób było więc uznać, że podstawę odpowiedzialności Skarbu Państwa mógł stanowić delikt z art. 417 § 1 k.c., który ustał dopiero wskutek wydania przez Prezydenta (...) W. decyzji z 12 grudnia 2011 r. o odmowie ustanowienia na rzecz powoda i innych następców prawnych J. K. prawa użytkowania wieczystego co do działek, których dotyczył wniosek dekretowy. Wydanie ponadto decyzji nadzorczej stwierdzającej nieważność wadliwej decyzji organu właściwego do jej wydania nie wykazało tego, że taka decyzja nigdy nie została wydana. Nie można było bowiem uznać retrospektywnej fikcję nierozpoznania wniosku, który został jednak negatywnie rozstrzygnięty. Nieistniejące decyzje administracyjnej nie podlegają kontroli nadzorczej. Skutek jej przeprowadzenia nie może też podważać podstawowej przyczyny wdrożenia oraz zakończenia postępowania nadzorczego.

Podzielając co do zasady tezę, zgodnie z którą przy zaniechaniu wydania wymaganej prawem decyzji administracyjnej, wynikający z tego stanu delikt ciągle trwa aż do momentu jego ustania, czyli ustaje w dacie wydania właściwej decyzji (tak też Sąd Najwyższy w wyroku z 10 listopada 2006 r., I CSK 222/06), nie sposób uznać, na tle okoliczności tej sprawy, aby zaniechanie rozpoznania wniosku J. K., zapoczątkowane kilka miesięcy po jego złożeniu, ustało dopiero poprzez wydanie decyzji z 12 grudnia 2011 r. Do 30 lipca 2010 r. stan taki w ogóle nie wystąpił. Wskazany wniosek został bowiem rozpoznany decyzją Prezydenta (...) W. z 30 sierpnia 1949 r., która została w mocy utrzymana decyzją Ministra Budownictwa z 5 kwietnia 1950 r. Obie powołane decyzje obowiązywały do 30 lipca 2010 r. Od wydania podanej decyzji można więc było datować stan nierozpoznawania, tyle że ponownego, wniosku J. K., który został załatwiony negatywnie decyzją z 12 grudnia 2011 r. o odmowie przyznania na rzecz powoda oraz pozostałych następców prawnych dawnej właścicielki prawa użytkowania wieczystego co do działek, których ten wniosek dotyczył. Delikt wieloletniego nierozpoznawania wniosku złożonego na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu nie wystąpił więc na tle stanu, który został prawidłowo ustalony przez Sąd Okręgowy. Powództwo nie mogło więc zostać uwzględnione na podstawie art. 417 § 1 k.c.

Zasadnie także Sąd Okręgowy za uzasadniony uznał zarzut przedawnienia roszczenia opartego na powołanym przepisie poprzez dokładne wskazanie okresu, do którego rozpoznawanie takich wniosków należało do kompetencji

organów państwowych, w relacji do okresu, gdy właściwe były w tym zakresie organy samorządowe. Prawidłowe było więc przyjęcie przez Sąd Okręgowy, że w stosunku do działek nr (...) organy państwowe pozostawały w tym zakresie właściwe do 27 maja 1990 r., jak również że były kompetencje w tym zakresie w stosunku do działki nr (...)/1 do 1 stycznia 1999 r. Wówczas bowiem wymieniona działka została nabyta przez Powiat (...), zgodnie z decyzją Wojewody (...) z 4 czerwca 2012 r. Prawidłowo stosując przepisy ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych między organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw, jak też przepisy o przedawnieniu roszczeń deliktowych znajdujących podstawę w art. 417 § 1 k.c., w tym najdłuższy, dziesięcioletni termin ich przedawnienia, trafnie Sąd Okręgowy uznał, że tak określony termin przedawnienia roszczeń, na które powód się powoływał na podstawie podanego przepisu, nie mógł więc nie upłynąć przed datą wniesienia pozwu złożonego 19 kwietnia 2013 r.

Powoływanie się przez powoda na zarzut naruszenia art. 123 oraz art. 442<sup>1</sup> w zw. z art. 41 i art. 442 z zw. z art. 120 k.c., także przez uznanie, że Sąd Okręgowy liczył termin przedawnienia przed powstaniem szkody, czyli zanim ten termin mógł rozpocząć bieg, również w stosunku do działki nr (...), nie mogło odnieść zamierzonego skutku. Zostało bowiem oparte na wadliwym rozumieniu szkody, której naprawienia powód dochodził w tej sprawie, a ponadto również na nietrafnym zlokalizowaniu momentu, w którym szkoda wystąpiła, wskutek niedostrzeżenia właściwego znaczenia zdarzenia, z którego wynikała. Podnieść więc należy, na podstawie podanej analizy, że szkoda powoda nie polegała na utracie użytkowania wieczystego, którego J. K. nigdy nie nabyła, podobnie jak powód, lecz na utracie ekspektatywy, którą nabyła na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu wskutek złożenia w terminie uzasadnionego wniosku, który został przewidziany tym przepisem. Źródłem szkody, której naprawienia powód się w tej sprawie domagał, były więc wadliwe decyzje dekretowe z 30 sierpnia 1949 r. i z 5 kwietnia 1950 r. Szkoda powstała bowiem w datach wydania tych decyzji, nie zaś w momencie wydania decyzji z 12 grudnia 2011 r., zwłaszcza że nie była ona przedmiotem postępowania nadzorczego. Nie została więc w ogóle wzruszona poprzez stwierdzenie jej nieważności albo niezgodności z prawem. Znaczenie tej decyzji, jak zaznaczono, polegało na tym, że szkoda, która została wywołana negatywnymi decyzjami dekretowymi z podanych dat, nie została tylko naprawiona na zasadzie *compensatio lucri cum damno*, a więc wskutek ustanowienia na rzecz uprawnionych użytkownika wieczystego do spornych nieruchomości. Właśnie dlatego musiała zostać naprawiona poprzez przyznanie odszkodowania przewidzianego art. 160 k.p.a., czyli w wysokości właściwej dla doznania przez poprzednika prawnego powoda rzeczywistego uszczerbku, który polegał na utracie prawa do wskazanej ekspektatywy wskutek nieuzasadnionego nieuwzględnienia wniosku złożonego przez J. K. na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu (...), czyli według stanu nieruchomości istniejącego w dacie wydania negatywnych decyzji dekretowych, których nieważność została stwierdzona decyzją nadzorczą z 30 lipca 2010 r. Wysokości odszkodowania nie można więc było ustalić na podstawie możliwego wykorzystania działek w dniu wydania decyzji Prezydenta (...) W. z 12 grudnia 2011 r. właśnie z tego powodu, że jej negatywna dla powoda treść nie była źródłem szkody objętej żądaniem pozwu.

Zasadnie Sąd Okręgowy uznał więc, że zaniechanie rozpoznania wniosku złożonego w terminie przez J. K. nie mogło stanowić podstawy do uwzględnienia żądania opartego na art. 417 § 1 k.c. oraz że osobną przyczyną oddalenia tak określonego roszczenia był zasadny zarzut jego przedawnienia, również w odniesieniu do działki nr (...). Nie sposób było bowiem uznać, aby Sąd Okręgowy liczył termin przedawnienia tego roszczenia zanim powstała szkoda, której naprawienia powód dochodził w tej sprawie. Jej źródłem były bowiem nieważne decyzje dekretowe z 30 sierpnia 1949 r. oraz z 5 kwietnia 1950 r., nie zaś decyzja z 12 grudnia 2011 r. Trafnie więc Sąd Okręgowy ocenił zasadność powództwa wyłącznie w zakresie wynikającym z art. 160 k.p.a., który mógł w tej sprawie zostać zastosowany w odniesieniu do zdarzenia będącego przyczyną szkody, które wystąpiło przed 1 września 2004 r., jak przyjął Sąd Najwyższy w powołanej uchwale pełnego składu Izby Cywilnej z 31 marca 2011 r., III CZP 112/10.

Zarzut przedawnienia części roszczenia, która dotyczyła odszkodowania z tytułu nieuzyskania przez powoda użytkownika wieczystego działki nr (...), a w istocie utraty przez J. K. ekspektatywy uzyskania prawa własności czasowej do tej działki, w późniejszy natomiast okresie prawa jej użytkownika wieczystego, był również uzasadniony art. 160 § 6 k.p.a. W podanym zakresie powództwo zostało bowiem wniesione z przekroczeniem trzyletniego terminu przedawnienia, który został przyjęty w tym przepisie, a jego zastosowanie do tej sprawy zostało potwierdzone w

powołanej uchwały z 31 marca 2011 r., III CZP 112/10. Analiza treści pozwu nie pozwala bowiem na przyjęcie, jak trafnie uznał Sąd Okręgowy, że powód dochodził w pozwie określonego w nim roszczenia odszkodowawczego również w zakresie dotyczącym działki nr (...). Numer tej działki pojawił się w pozwie tylko raz i wyłącznie w celu dookreślenia, na jakie działki została podzielona przedwojenna nieruchomości hipoteczna nr (...) -A, czyli na dalszej stronie uzasadnienia pozwu, przy opinii stanu faktycznego tej sprawy. W żądaniu pozwu została natomiast podana kwota dochodzonego w tej sprawie odszkodowania, która wynosiła 3666667 zł. Jednoznacznie zostało też podane w żądaniu, że dotyczy ono „odszkodowania za część nieruchomości (...) położonej przy ul. (...) (...) S.(...), tj. za działki nr (...), wchodzące w skład dawnej hip. (...) -A”. Wiedząc więc, jak wynika z uzasadnienia, że częścią składową tej nieruchomości była też działka nr (...), w treści żądania powód pominął działkę nr (...). Nie uwzględnił jej również w zgłoszonym wniosku dotyczącym dopuszczenia dowodu z opinii biegłego, ani też w pozostałych wywodach uzasadnienia, w tym przy oznaczeniu przedmiotu decyzji z 30 lipca 2010 r. (k: 8 akt), ani też w ramach prezentacji zakresu przedmiotowego postępowania pojednawczego, które zostało wdrożone przed Sądem Rejonowym dla Warszawy Śródmieści oraz przeprowadzone pod sygn. I Co 2028/12). Korzystając z pomocy zawodowego pełnomocnika, powód w dniu wniesienia pozwu z 19 kwietnia 2013 r. nie wytoczył więc powództwa o odszkodowanie w zakresie dotyczącym działki nr (...). Po raz pierwszy zgłosił takie żądanie podczas rozprawy przeprowadzonej 2 grudnia 2013 r. przy okazji zastrzeżenia dotyczącego zakresu tezy dowodowej sformułowanej na potrzeby dopuszczenia dowodu z opinii biegłego, czyli w ramach uwzględnienia wniosku dowodowego, który został zgłoszony przez powoda już w pozwie. Na rozprawie doszło więc do przedmiotowej zmiany powództwa poprzez wprowadzenie przez powoda nowego roszczenia, z którym powód mógł skutecznie wystąpić, skoro taka zmiana nie miała wpływu na właściwość sądu w rozumieniu przyjętym w art. 193 § 1 k.p.c. Zarzut naruszenia tego przepisu, powołany przez powoda w apelacji wniesionej przez pełnomocnika ustanowionego w toku postępowania, który nie reprezentował powoda od początku tego procesu, nie zasługiwał więc na uwzględnienie. Jego nietrafność wykazywała natomiast, że na uwzględnienie zasługiwał zarzut przedawnienia roszczenia opartego na art. 160 k.p.a. w części dotyczącej działki nr (...), czyli w zakresie, w jakim powód przekroczył trzyletni termin przedawnienia tego roszczenia, określony w art. 160 § 6 k.p.a., który w tej sprawie miał zastosowanie, zgodnie z powołaną uchwałą Sądu Najwyższego z 31 marca 2011 r. III CZP 112/10.

Na uwzględnienie nie zasługiwał również zarzut naruszenia przez Sąd Okręgowy art. 117 § 2 w zw. z art. 5 k.c. oraz art. 123 § 1 k.c. przez uznanie, że podniesienie zarzutu przedawnienia roszczenia nie stanowiło nadużycia przez stronę pozwaną prawa podmiotowego, jak również że termin przedawnienia nie został przerwany czynnościami powoda oraz poprzednich właścicieli spornych działek. Na tle okoliczności sprawy, także w zakresie dotyczącym spóźnionego wystąpienia z roszczeniem co do działki nr (...), Sąd Apelacyjny nie dopatrywał się podstaw do uwzględnienia zarzutu opartego na art. 5 k.c. W stosunku do zarzutu przedawnienia roszczenia, instytucji nadużycia prawa podmiotowego stosowana być może w wyjątkowych okolicznościach (tak też Sąd Najwyższy w wyroku z 27 czerwca 2001 r., II CKN 604/00), na których tle powinno występować naruszające dobre obyczaje działanie strony pozwanej, przede wszystkim przed procesem, które mogłoby polegać na skutecznym, a tym samym też nielojalnym powstrzymywaniu powoda przed wytoczeniem sprawy o odszkodowanie. Z ustaleń Sądu Okręgowego wynika, że strona pozwana nie podejmowała takich działań w stosunku do powoda, który miał możliwość wytoczenia powództwa o odszkodowanie w zakresie działki nr (...) przed upływem terminu określonego w art. 160 § 6 k.p.a. Tym bardziej miał możliwość wytoczenia tego powództwa przed upływem terminu przedawnienia roszczenia opartego na art. 417 § 1 k.c. Z okoliczności sprawy nie wynika ponadto, aby po wydaniu decyzji nadzorczej z 30 lipca 2010 r., powód kierował do administracyjnych organów pisma w sprawie odszkodowania. Tym bardziej nie można było także przyjąć, aby takie pisma mogły wywołać skutek przerwania terminu przedawnienia roszczenia opartego na art. 160 k.p.a. W dacie wydania decyzji nadzorczej nie mogło przy tym budzić wątpliwości, że właściwym organem w rozumieniu przyjętym w art. 123 § 1 k.c. do dochodzenia takiego roszczenia był wyłącznie sąd powszechny. Nie był nim natomiast organ administracyjny. Pisma sprzed wydania powołanej decyzji nadzorczej, także wnoszone przez inne osoby uprawnione, nie mogły natomiast wywołać skutku w odniesieniu do roszczenia, które wówczas jeszcze w ogóle nie powstało. Koniecznym warunkiem jego zaistnienia było bowiem stwierdzenie nieważności negatywnych, wadliwych decyzji dekretowych, które zostały wydane 30 sierpnia 1949 r. i 5 kwietnia 1950 r. Zdarzenia przerywające bieg przedawnienia roszczenia opartego na art. 160 k.p.a. mogły więc wystąpić dopiero po wydaniu decyzji nadzorczej z 30 lipca 2010 r.



Wówczas bowiem ten termin rozpoczął bieg. Skutku takiego nie mogły natomiast wywołać zdarzenia, w tym pisma, sprzed podanej daty.

Za oczywiście bezzasadne należało uznać zarzuty dotyczące naruszenia przez Sąd Okręgowy art. 17 Konstytucji RP oraz art. 1 Protokołu Dodatkowego Konwencji o Ochronie Podstawowych Praw o Wolności poprzez przyznanie powodowi odszkodowania w wysokości nieodpowiadającej prawu własności spornych nieruchomości, czyli przez naruszenie prawa własności powoda. Przy sformułowaniu tych zarzutów zostało przede wszystkim pominięte, że powód nie był nigdy właścicielem działek nr (...). Przeoczone też zostało, że J. K. została pozbawiona ich własności wskutek wejścia w życie dekretu (...), nie zaś w wyniku wydania obu wadliwych decyzji z 30 sierpnia 1949 r. oraz z 5 kwietnia 1950 r. Nie doszło tym bardziej do naruszenia przepisów dotyczących ochrony prawa własności powoda, który dochodził w tej sprawie skutecznie odszkodowania przewidzianego art. 160 k.p.a., mającego na celu naprawienie szkody wyrządzonej utratą ekspektatywy prawa użytkowania wieczystego działek nr (...), której wartość należało ustalić według ich stanu z daty wydania negatywnej decyzji dekretowej z 30 sierpnia 1949 r., która została utrzymana w mocy decyzją z 5 kwietnia 1950 r., z powodu stwierdzenia ich nieważności w trybie nadzorczym, który został wdrożony po 60 – latach od ich wydania oraz zwieńczony korzystną dla powoda decyzją z 30 lipca 2010 r. Aktualne przeznaczenie działek nie miało znaczenia dla ustalenia wysokości odszkodowania zgodnie z art. 160 k.p.a., czyli przy zastosowaniu art. 363 § 2 k.c. Zarzut naruszenia tego przepisu w tym zakresie również nie zasługiwał więc na uwzględnienie. Wysokość odszkodowania należało ustalić według stanu tych działek z przełomu lat 40 – tych i 50 – tych przy zastosowaniu cen aktualnych, czyli zgodnie z opinią biegłego J. S., po trafnym odliczeniu przez Sąd Okręgowy wartości działki nr (...) z powodu przedawnienia tej części roszczenia przysługującego powodowi. W efekcie były podstawy do ustalenia wysokości odszkodowania na kwotę 1218800 zł, która została prawidłowo zasądzona przez Sąd Okręgowy wraz z odsetkami od daty wydania zaskarżonego wyroku, czyli przy poprawnym zastosowaniu art. 363 § 2 k.c. Ustalone odszkodowanie spełnić powinno swoją funkcję. Prowadzi bowiem do skompensowania pełnej szkody doznanej przez powoda z podanej przyczyny. Odmienne stanowisko skarżącego nie zasługiwało na uwzględnienie.

Wszystkie podniesione argumenty uzasadniały uznanie, że żadna apelacja nie zasługiwała na uwzględnienie. Obie apelacje zostały więc oddalone przez Sąd Apelacyjny. Stosownie do art. 100 in principio w zw. z art. 108 k.p.c. były też podstawy do wzajemnego zniesienia kosztów procesu pomiędzy stronami.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie powołanych przepisów oraz art. 385 k.p.c., Sąd Apelacyjny orzekł jak w sentencji.

Katarzyna Polańska-Farion Robert Obrębski Agnieszka Wachowicz-Mazur